

**Lausuntopyyntö 7.5.2025 / kaupunginhallituksen päätöksestä 3.3.2025 § 83 tehty valitus /
Hämeenlinnan hallinto-oikeus**

Khall 02.06.2025 § 162
1779/02.02.00/2023

Valmistelija vt. kaupunkiympäristöjohtaja Katja Rissanen, p. 040 846 9816

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää Jämsän kaupungin lausuntoa kaupunginhallituksen päätöksestä (3.3.2025 § 83) tehdyn valituksen johdosta. Kaupunginhallitus on päätöksellään hylännyt Suortiaisen yksityistien tiekunnan tekemän oikaisuvaatimuksen koskien valaistuksen sähköntoimituksesta luopumisesta.

Hallinto-oikeus pyytää lausunnon lisäksi liittämään asiakirjoihin jäljennökset valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista.

Lausunnossa tulee antaa selostus asiasta, vastata oikeudenkäynnin osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausua esitetystä selvityksestä.

Kaupunginhallituksen päätöksestä (3.3.2025 § 83) tehdyn valituksen sisältö:

Sitovan sopimuksen sisältö

Jämsän kaupunki ja Suortiaisen tiekunta ovat vuonna 2018 tehneet sopimuksen, jonka perusteella tiekunta rakensi tievalaistuksen (26 valaisinta tiekunnan maalle ja 3 kaupungin maalle, yhteensä 29 pylvästä). Urakan kokonaishinta oli 34 083,95 € (sis. alv). Sopimuksen mukaisesti tiekunta vastasi valaistuksen rakentamisesta ja Jämsän kaupunki sitoutui maksamaan valaistuksen sähkön.

Kyseessä on pysyvä sopimus, jonka nojalla tiekunta teki merkittävän investoinnin. Kaupunki ei ole esittänyt oikeudellisesti kestäväää perustetta yksipuoliselle sopimuksesta irtautumiselle. Sopimus ei ole ollut määräaikainen eikä siinä ole irtisanomisehtoa, joten se on voimassa pysyvästi tai ainakin toistaiseksi sitovana. Tiekunta on investoinut valaistuksen rakentamiseen juuri kaupungin pysyvän sitoumuksen perusteella.

Korkein oikeus (KKO) on oikeuskäytännössä katsonut, että pitkäkestoiset, irtisanomattomiksi tarkoitetut sopimukset voivat äärimmäisissä tilanteissa olla irtisanottavissa kohtuullisella irtisanomisajalla, mutta vain, jos olosuhteet ovat muuttuneet merkittävästi eikä pysyvyys ole enää perusteltua. Suortiasen tiekunnan olosuhteissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta. Liikenteen määrä tiellä on kasvanut.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaus

Tiekunta on toiminut hyvässä uskossa kaupungin kanssa tehdyn sopimuksen perusteella ja investoinut tievalaistukseen. Yksipuolinen sopimuksesta irtautuminen rikkoo oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatetta. Julkisyhteisö ei voi vetäytyä pysyväksi tarkoitetusta sopimuksesta ilman erityistä, perusteltua syytä.

Tiealueen merkittävyys ja kaupungin vastuullisuus

Suortiaisen yksityistie johtaa suoraan Honkarannan asemakaavoitetulle alueelle ja palvelee mm. Himos-alueen matkailua. Tie on asfaltoitu ja valaistus lisää merkittävästi alueen liikenneturvallisuutta. Tien käyttö ja sijainti huomioon ottaen kaupungin tulisi katsoa sen olevan osa alueellista infrastruktuuria, vaikka kaava ei katakaan koko tieosuutta.

Vaatimukset

Suortiaisen yksityistien tiekunta vaatii hallinto-oikeutta kumoamaan Jämsän kaupunginhallituksen päätöksen 3.3.2025 § 83 ja palauttamaan asian Jämsän kaupungille uudelleen käsiteltäväksi.

Toissijaisesti tiekunta vaatii, että hallinto-oikeus toteaa kaupungin ja tiekunnan välisen sopimuksen sitovaksi, eikä kaupungilla ole oikeutta yksipuolisesti lopettaa sähkön maksamista ilman sopimuksen purkamista laillisin perustein.

Kunnallisvalituksen perusteet

Kunnan tekemään päätökseen voi hakea muutosta kuntalain (410/2015, KuntaL) 135 § mukaan sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Tiekunnan valituksessa ei vedota siihen, että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai viranomainen olisi ylittänyt toimivaltansa. Valituksen sisällöstä voidaan päätellä, että tiekunta pitää päätöstä muutoin lainvastaisena, sillä perusteella, että päätös loukkaisi varallisoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929, OikTL) 1.1 §:ssä ilmaistua sopimusten sitovuuden periaatetta. Toisaalta valittajat katsovat päätöksen lainvastaiseksi sillä perusteella, että sillä loukataan hallintolain (434/2003, HL) 6 §:ssä ilmaistua luottamuksensuojaa.

Muuta lainvastaisuutta koskevaa valitusperustetta voidaan käyttää silloin kun päätös on kunnallishallinnon tai yleensäkin hallinto-oikeudellisten normien vastainen. Valitusperusteena ei sen sijaan voida käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen (Harjula-Prättälä, 2019 s. 925).

Asian selostaminen

Kuntalain (410/2015) 1.1 § mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Maaliikenneväylät jakautuvat yleistä liikennettä palveleviin teihin eli maanteihin, yksityisiin teihin (eli yksityisteihin) ja asemakaava-alueiden katuihin. Maantiet ovat teitä, jotka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja joiden ylläpitämisestä valtio huolehtii. Kadut ovat asemakaavan mukaisia yleisiä alueita, joiden rakentaminen, kunnossapito ja puhtaanapito kuuluvat kunnalle kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) mukaisesti. Yksityistiet ovat maaliikenneväyliä, joita tarvitaan kulkuyhteyksien muodostamista varten. Yksityistienpitoa säädellään yksityistielaila. Yksityisteiden kunnossapidosta säädetään yksityistielaisissa (560/2018). Lain 3. luvussa säädetään tienpidosta ja se käsittää tien tekemisen sekä kunnossapidon. Kunnossapidosta vastaavat tieosakkaat. Vaikka valaistuksesta ei ole nimenomaisesti säädetty lainsäädännössä, voidaan tehdä analoginen tulkinta siitä, että valaistus on osa tienpitoa, josta vastaa kunta asemakaavoitetulla alueella ja tiekunta yksityisteiden osalta.

Jämsän kaupunki on hoitanut ilman lakiin kirjattua nimenomaista veloitetta joitakin asemakaavan ulkopuolisia maaliikenneväyliä, sen haittaamatta, että velvoite kunnossapidosta kuuluisi yksityistien tieosakkaille. Jämsän kaupungilla on oikeus tehdä päätöksiä toimintansa järjestämisestä. Palveluja, joiden hoitamiseen ei ole olemassa laillista veloitetta, voidaan myös lakkauttaa tai heikentää.

Kaupunginvaltuusto on 11.12.2023 § 57 hyväksynyt talousarvion vuodelle 2024 ja taloussuunnitelman vuosille 2025–2027. Kaupunginvaltuuston talousarvion osana hyväksymä säästöohjelma pitää sisällään elinvoimatoimen osalta säästöjä tehtävistä, jotka eivät kaupungin tehtäviin lakisääteisesti kuulu. Näitä säästöjä ovat olleet mm. kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta luopuminen.

Asiaa selvitettäessä on tullut esiin, että kaavan ulkopuolisten väylien hoidosta ei ole tehty hallintopäätöksiä tai sopimuksia tiekuntien tai yksityisteiden kanssa. Jämsän alueella on yli 400 tieoikeutta (järjestäytyneitä tiekuntia tai yksityisteitä), joista 405 sijaitsee Jämsän rajojen sisällä (liite: yksityistienhaku 10.2.2024 kokonaan Jämsän puolella sijaitsevat).

Näistä yhteensä 27 tiekuntaa tai yksityistietä on saanut väylien hoidosta aiheutuvaa etua. Edun myöntämisestä ei ole tehty hallintopäätöksiä tai sopimuksia. Kaupunki ei ole kohdellut tiekuntia ja yksityisteitä tasapuolisesti.

Kaupunginhallitus on päättänyt 17.6.2024 § 144 niistä perusteista, joiden nojalla Jämsän kaupunki jatkossa ylläpitää asemakaavan ulkopuolisia väyliä. Sen lisäksi kaupunginhallitus on päättänyt niistä perusteista, joiden nojalla kaavan ulkopuolisten väylien ylläpidosta luovutaan. Kaavan

ulkopuolisten väylien ylläpidosta luopumisesta tai ylläpidon jatkamisesta on tehty hallintopäätökset 20.1.2025. Valituksenalainen päätös on yksi mainituista.

Jämsän kaupungin lausunto:

Sitovan sopimuksen rikkominen

Tiekunta katsoo, että kaupunginhallituksen päätös olisi lainvastainen sillä perusteella, että Jämsän ja tiekunnan välille olisi syntynyt sitova, toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Jämsän näkemys on, että sitovaa sopimusta ei ole syntynyt, mistä seuraa, että valituksen käsittelyn esikysymyksenä tulee ratkaista, onko sitova sopimus syntynyt.

Jämsä katsoo, että viranomaisten hallintotoiminta on sidottu PL 2.3 §:ssä säädettyyn hallintotoiminnan lainalaisuuden vaatimukseen. Sellainen päätös tai sopimus on hallintolain 6 § tasapuolisuusperiaatteen mukaisesti lainvastainen ja kielletty, jossa viranomainen esimerkiksi sitoutuu suosimaan tai syrjimään jotakuta. Käytäntö, jossa jonkun tiekunnan tai yksityistien valaistuksen energiakustannukset maksetaan kaupungin varoista, on tiekuntien eriarvoista kohtelua ja sen vuoksi lainvastaista.

Ainoa näyttö sopimuksen syntymisestä on kaupungininsinöörin sähköposti. Asiaa ei ole käsitelty kaupungin toimivaltaisissa viranomaisissa, eikä asiaa koskevaa sopimusasiakirjaa ole koskaan laadittu tai allekirjoitettu. Kaupunkia sitovat päätökset tulee tehdä kuntalain ja kaupungin hallintosäännön mukaisesti. Kaupungin hallintotoiminta on kirjallista ja perustuu hallintopäätöksiin myös yksityisoikeudellisten sopimusten osalta. Jämsän kaupungin 15.10.2018 voimassa olleen hallintosäännön 26 § kohdan 3) mukaisesti lautakunta päättää toimialueellaan sopimuksista ja niiden valmistelusta ja 11) kohdan mukaan lautakunta vastaa toimialaa koskevien sopimusten hyväksymisestä. Kaupungininsinöörin toimivaltaan ei hallintosäännön 36 § (tulosalueen johtajan yleinen toimivalta) tai 40.6 § (kaupungininsinööri) mukaan kuulu sitovien sopimusten hyväksyminen. Jämsä katsoo, että edellä esitetyn perusteiden asiassa ei ole syntynyt kaupunkia sitovaa sopimusta.

Kaupungin sopimuskäytäntö on kirjallista ja kaupungin laatimissa sopimuksissa noudatetaan lain edellyttämiä määrämuotoja ja menettelyjä. Lisäksi Jämsä noudattaa myös sopimusvapauden piiriin kuuluvissa sopimuksissa määrämuotoisuutta ainakin siinä määrin, että sopimukseen kirjataan voimassaoloaika, sopimuksen tarkastamista, irtisanomista sekä mahdollista riitojen ratkaisua koskevia pykäläiä. Jämsä katsoo, että sopimuksen ei voida katsoa syntyneen myöskään sillä perusteella, että siinä ei noudata kaupungin hallinnossa vakiintuneita käytäntöjä.

Hallintosopimuksesta säädetään HL 3 §:ssä. Sen mukaisesti hallintosopimuksia ovat julkisyhteisön tekemät sopimukset julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja sopimukset, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön. Väitetyssä sopimuksessa on kysymys kunnan vapaaehtoisesta toiminnasta. Erytislainsäädäntö ei velvoita kuntaa maksamaan tiekunnan

energialaskua, eikä väitettyyn sopimukseen sisälly myöskään julkisen vallan käyttöä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 1 § mukaan lakia sovelletaan hallintoasiaa tai muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaus

Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on toiminnassaan huomioitava yksityisen oikeudet odotukset ja turvattavuus. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, minkälainen turva yksityisellä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Arvioitaessa asiaa luottamuksensuojan periaatteen näkökulmasta, on keskeisesti kysymys siitä, kuinka kaupunki on punninnut hallinnon oikeusperiaatteita tehdessään ratkaisua yksityisteiden ylläpitoa koskevia ratkaisuja.

Jämsän kaupunki on hoitanut ilman lain mukaista nimenomaista velvoitetta joitakin asemakaavan ulkopuolisia maaliikenneväyliä, sen haittaamatta, että velvoite kunnossapidosta kuuluisi lain mukaisesti yksityistien tieosakkaille. Ylläpidosta ei ollut tehty sopimuksia tai hallintopäätöksiä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Hallintolain (434/2003) 6 § mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinnon keskeisiä periaatteita ovat yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteet. Periaatteilla on olennainen merkitys, kun viranomaisen valinta vaikuttaa yksityisiin oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin.

Tasapuolisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävällä tavalla huomioon. Tapausten samanlaisuutta ja erilaisuutta arvioitaessa on käytettävä objektiivisia kriteereitä, eikä päätöstä saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi. Päätöksenteko voi olla syrjivää ja mielivaltaista etenkin, jos sen perusteet eivät ole julkisia. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää menettelyn tasapuolisuutta. Viranomaisen on järjestettävä asian käsittely niin, että asiakkaita kohdellaan tasapuolisesti.

Samanlaisissa asioissa on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Johdonmukaista käytäntöä edellyttää myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä mielivallan kieltö, sillä epäjohdonmukainen päätöksenteko viittaa muiden kuin asiallisten perusteiden vaikutukseen. Tämä ei kuitenkaan oikeuta tai edellytä kaavamaisista päätöksenteosta, sillä kutakin asiaa on arvioitava sen erityispiirteet huomioon ottaen.

Johdonmukaisuus ei estä ratkaisulinjan tai menettelykäytännön muuttamista, jos muuttamiseen on perusteltu syy. Uusi ratkaisulinja tai käytäntö voi perustua esimerkiksi ratkaisuun sovellettavan lain uudenlaiseen tulkintaan, asiaa koskevan oikeuskäytännön muutokseen, uuteen selvitykseen tai olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen. Valituksenalaisessa asiassa on ollut kysymys tiekuntien eriarvoisen kohtelun purkamisesta ja asianmukaisten hallintopäätösten tekemisestä, mitä voidaan pitää perusteltuna syynä menettelykäytännön muuttamiseen.

Tiealueen merkittävyys ja kaupungin vastuullisuus

Valituksessaan tiekunta tuo esiin, että tien käyttö ja sijainti huomioon ottaen kaupungin tulisi katsoa sen olevan osa alueellista infrastruktuuria, vaikka kaava ei katakaan koko tieosuutta.

Sen haittaamatta, että asemakaavan ulkopuolisten väylien kunnossapito ei lain mukaan kaupungille kuulu, kaupungilla on mahdollisuus ottaa hoitaakseen Kuntal 7 § nojalla myös muita, kun lailla sille erityisesti määrättyjä tehtäviä silloin kun sitä voidaan pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Rajoittaviksi periaatteiksi on vakiintuneesti katsottu hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi mm. tehtävän yleishyödyllisyys, tehtävän paikallisuus sekä yksityisen tukemisen kieltö. Jämsän kaupunginhallitus on kokouksessaan 17.6.2024 § 144 päättänyt niistä perusteista, minkä mukaisesti yksityisteiden kunnossapito voidaan jatkossa ottaa kaupungin tehtäväksi. Perustelut ovat läpinäkyvät ja nykyisellään kunnossapidosta tehdään asianmukaiset hallintopäätökset tai sopimukset. Päätös on lainvoimainen ja sitoo myöhempää päätösharkintaa. Myös valituksenalaisessa päätöksessä on ollut kysymys näiden periaatteiden noudattamisesta ja toimeenpanosta.

Jämsän näkemys ensisijaiseen vaatimukseen

Jämsä katsoo, että tiekunnan valitus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta sillä perusteella, että valituksessa on kysymys yksityisoikeudellista oikeustoimea koskevan riita-asian ratkaisemisesta. Toissijaisesti Jämsä katsoo, että päätös tulee hylätä perusteettomana, sillä perusteella, että kaupunkia sitovaa hallintosopimusta ei ole syntynyt.

Jämsän näkemys toissijaiseen vaatimukseen

Jämsä toteaa, että kunnallisvalitus on kassatorinen muutoksenhakekeino. Hallinto-oikeus voi virheellisuuden havaitessaan kumota päätöksen ja palauttaa asian kunnan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi, mutta ei korvata virheellistä päätöstä tai sen osaa uudella päätöksellä tai velvoittaa kaupunkia noudattamaan kiistanalaista yksityisoikeudellista sopimussuhdetta.

Toimivalta, johon päätös perustuu: Hallintosääntö 25§

Ehdotus

Kaupunginjohtaja Jori Reijula

Kaupunginhallitus antaa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle esittelytekstin mukaisen lausunnon.

Tämä pykälä tarkastetaan kokouksessa.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.